

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/181120>

Please be advised that this information was generated on 2019-06-02 and may be subject to change.

J.E. van de Bunt, Het rampenfonds

*Diss. Leiden, promotor
prof. mr. A.G. Castermans,
Serie Recht en Praktijk, deel
CA14, Deventer: Wolters
Kluwer 2016, 299 p., ISBN
978-90-13-13980-8.*

1. Inleiding

Op 30 juni 2016 verdedigde Janet van de Bunt te Leiden met succes haar proefschrift met de intrigerende titel *Het rampenfonds*. Over het onderwerp ‘ramp en recht’ – en in het bijzonder ook over rampenfonds – is zoals Van de Bunt ook zelf erkent, al de nodige literatuur verschenen. Ik wijs bij wijze van voorbeeld op de NJV-adviezen van 2014 met als thema ‘Crises, rampen en recht’ en de Leidse bundel *Ramp en recht. Beschouwingen over rampen, verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid* uit alweer 2001. Dat doet als vanzelf de vraag rijzen wat dit proefschrift aan dat bestaande corpus toevoegt.

2. Structuur

Alvorens ik toekom aan de beantwoording van die vraag sta ik kort stil bij de structuur van de dissertatie. Die is tamelijk helder. Het boek valt uiteen in vijf delen. Uiteraard bevatten deel I en V de inleiding, respectievelijk de conclusies. De delen III, IV en V vormen het hart van het onderzoek. In deel III zet Van de Bunt het toetsingskader uiteen, in welk verband onder meer aandacht wordt besteed aan de redenen die aan de oprichting van een schadefonds ten grondslag worden gelegd, alsmede de wijze waarop een dergelijk fonds doorgaans wordt vormgegeven.

Deel IV bevat een analyse van een viertal concrete rampenfonds, namelijk die welke zijn opgericht naar aanleiding van de legionella-uitbraak in Bovenkarspel, de vuurwerkramp in Enschede, de dijkdoorbraak in Wilnis, alsmede het fonds voor de asbestslachtoffers.

De wat minder ingevoerde lezer zou de vraag kunnen opwerpen of de blootstelling aan asbest en het eventuele gevolg daarvan wel als een ‘ramp’ kan worden gekwalificeerd.

Zoals Van de Bunt uitlegt in haar inleiding is dat wel degelijk het geval. Zij maakt een in de literatuur gangbaar onderscheid tussen typen van rampen in enerzijds ‘mass disaster accidents’ (waarbij één evenement tot veel slachtoffers en schade leidt) en anderzijds ‘mass exposure accidents’ (waarbij vele gelijksoortige gebeurtenissen veroorzaakt door verschillende veroorzakers een groot aantal slachtoffers veroorzaken). De asbestproblematiek valt binnen die tweede categorie en kan dus wel degelijk worden beschouwd als een ramp.

In deel V worden de vier geselecteerde rampenfonds geanalyseerd en ontwikkelt Van de Bunt – in haar eigen woorden – een ‘visie op de toekomst’. Op die visie kom ik nog terug.

3. Reikwijdte van onderzoek

In de inleiding maakt Van de Bunt duidelijk dat ze haar onderzoek beperkt tot fondsen die door de overheid zijn opgericht en die een vergoeding bieden voor door derden veroorzaakte rampen met ernstige personen- en/of zaakschade tot gevolg. Diverse fondsen vallen daarmee af, zoals de vergoedingsregeling voor de weduwen van slachtoffers van Nederlands geweld in Indonesië, maar bijvoorbeeld ook het Calamiteitenfonds Mijnwaterschade Limburg. Binnen het door haar gecreëerde kader beperkt Van de Bunt zich dan verder tot de hiervoor genoemde vier fondsen die (in haar woorden) ‘verschillend van aard’ zijn en kenmerkend – al zegt Van de Bunt dat niet met zoveel woorden – een representatieve dwarsdoorsnede vormen van de fondsen die wel binnen het onderzoeksbereik vallen.

Deze keuzes – hoewel dus voorzien van een toelichting – laten mij toch zitten met vragen waarop ik in het proefschrift geen helder antwoord

heb kunnen vinden. Ik beperk mij tot de twee meest prangende.

In de eerste plaats vraag ik mij af of de schadefondsen die niet binnen het bereik van het onderzoek vallen heel anders zijn ingericht en functioneren dan de wel onderzochte fondsen. Met andere woorden: is de gekozen afbakening wel relevant? Anders gezegd: zouden de uitkomsten van het onderzoek significant anders zijn geweest als voor een ander bereik was gekozen?

In de tweede plaats ontbreekt enig inzicht in het totale aantal bestaande fondsen, zowel buiten als binnen het onderzoeksbereik. Met name inzicht in dat laatste lijkt mij toch een belangrijke meerwaarde te bieden, omdat daaruit duidelijk zou worden of de vier in het proefschrift onderzochte fondsen slechts een fractie of veeleer een substantieel deel van de totale hoeveelheid aan fondsen vormen. Ik vermoed dat laatste, maar zoals gezegd het antwoord – dat mij relevant lijkt voor de representativiteit van de gemaakte selectie – is niet in dit proefschrift te vinden.

4. Verplichting tot instellen rampenfonds

Een interessant hoofdstuk is hoofdstuk 5, waarin de mogelijke plicht voor de Staat tot oprichting van een rampenfonds nader wordt onderzocht. In par. 5.2 beargumenteert Van de Bunt dat in het bijzonder art. 2 EVRM voor de Staat een verplichting in het leven kan roepen om een rampenfonds op te richten. Die opvatting blijkt met name te berusten op r.o. 91 van het bekende arrest van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens van 30 november 2004 (nr. 48939/99) inzake *Öneryildiz/Turkije*. Achtergrond van dat arrest vormde het verlies door *Öneryildiz* van een aantal familieleden door een verschuiving van een vuilstortplaats nabij Istanbul alwaar hij en zijn

gezin een illegale woning hadden gerealiseerd. Het EHRM oordeelde in dit arrest dat:

‘Where lives have been lost in circumstances potentially engaging the responsibility of the State, that provision entails a duty for the State to ensure, by all means at its disposal, an adequate response – judicial or otherwise – so that the legislative and administrative framework set up to protect the right to life is properly implemented and any breaches of that right are repressed and punished.’

Nog afgezien van het feit dat het juist bij de wat volatiele rechtspraak van het EHRM niet zonder risico is om uit één uitspraak algemene regels af te leiden, vergt het ook de nodige goede wil om in voornoemd arrest de regel te lezen die Van de Bunt daaruit meent te kunnen ontwaren. Ik lees die passage – in combinatie met de vervolgoeverwegingen, die in r.o. 94 leiden tot de conclusie dat ‘the judicial system required by Article 2 must make provision for an independent and impartial official investigation procedure that satisfies certain minimum standards as to effectiveness and is capable of ensuring that criminal penalties are applied where lives are lost as a result of a dangerous activity if and to the extent that this is justified by the findings of the investigation’ – voornamelijk als een plicht voor de overheid om onder omstandigheden onderzoek te verrichten en te handelen op basis van de uitkomst van een dergelijk onderzoek. Ik wijs in dit verband ook op het recente arrest van 13 april 2017 (nr. 26562/07 (*Tagayeva e.a./Rusland*)) betreffende de nasleep van het gijzeldrama rond de school in Beslan, waarin het EHRM deze opvatting herhaalt. Nogmaals, een verplichting tot het instellen van een (rampen)fonds ligt volgens mij niet in deze rechtspraak besloten. De kennelijk andersluidende opvatting van Van de Bunt klemmt dan temeer nu zij expliciet aangeeft dat voor het bestaan van deze verplichting ‘absoluut’ geen rol speelt de eventuele omstandigheid dat de overheid al haar zaakjes keurig op orde heeft en in zoverre – uitdrukkelijk anders dan de Turkse overheid in de zaak van Öneriyildiz – ten

aanzien van (het ontstaan van) de ramp zelf geen verwijt valt te maken.

5. Verhouding tussen fonds en ‘commune’ schade-afwikkeling

Van de Bunt besteedt terecht de nodige aandacht aan de verhouding tussen schadeafwikkeling via een fonds en schadeafwikkeling via het commune aansprakelijkheidsrecht. In dat verband komt zij onder meer tot de bevinding dat de kosten van de uitvoering van een schadefonds niet bepaald veel lager liggen dan de kosten van commune schadeafwikkeling. Daarbij valt een duidelijk onderscheid te maken tussen de fondsen die afwikkelen op basis van volledige schadeloosstelling en die welke werken met forfaitaire uitkeringen. De eerste variant is duurder – want complexer – dan de tweede. Van de Bunt merkt ook op – en ik ben dat van harte met haar eens – dat een fonds is bedoeld om een gelaedeerde te hulp te komen, maar niet ertoe moet leiden dat die gelaedeerde uiteindelijk meer uitkering ontvangt dan daadwerkelijk schade is geleden. Bij de inrichting van een fonds vergen bepalingen van samenloop dus de aandacht.

De vraag die in dat verband bij mij opkwam – natuurlijk ingegeven door de actualiteit – is of voorstelbaar is dat de wetgever verhaal via een fonds als *exclusieve* mogelijkheid aanwijst. Zo zouden immers kunnen worden begrepen de recente uitlatingen van minister Kamp dat hij de afwikkeling van de aardbevingsschade in Groningen ‘geheel’ wil weghalen bij de NAM en wil onderbrengen in een fonds. Een dergelijke ‘fondsexclusiviteit’ vergt dan evenwel een wettelijke afsnijding van de verhaalsmogelijkheden op basis van het BW. Een dergelijke mogelijkheid wordt in het proefschrift niet verkend. Wel heeft Van de Bunt in februari van dit jaar een advies uitgebracht aan de provincie Groningen getiteld ‘De mijnbouwschade in Groningen beschouwd als ramp’ (te vinden via www.gasberaad.nl). Daarin schetst zij (onder meer) de mogelijkheden tot instellen van een rampenfonds voor Groningen, maar die schets is tamelijk beknopt en adresseert evenmin de vraag van exclusiviteit.

6. Voorstel

Van de Bunt laat het in haar dissertatie gelukkig niet bij analyses, maar komt aan het slot ook met concrete voorstellen. Haar ‘ideaalbeeld’ – als ik dat zo mag noemen – zou zijn een situatie waarin de Staat een verplichte aansprakelijkheidsverzekering, financiële zekerheidsstelling en registratie van verzekeringspolissen invoert. Het probleem van structurele insolventie van de ‘kleine dader’ (een particulier of een kleine ondernemer) bij rampschade zou daarmee zijn opgelost. Volstaan kan dan worden met een zogenaamd ‘voorschotfonds’ dat – zoals de naam al zegt – als doel heeft om snel te komen tot verstrekking van voorschotten op de uiteindelijk te ontvangen schadevergoeding. Een dergelijk voorschotfonds zou dan volgens Van de Bunt een team van deskundigen moeten hebben dat bepaalt of hier wel sprake is van een ramp waarvoor het fonds bevoorschotting verzorgt en zorgt voor de inventarisatie van de ramp, het opstellen van een specifieke rampregeling en verhaal van de fondsuitkering op de dader. Het team moet bestaan uit ‘een afvaardiging van het ministerie van Binnenlandse Zaken, letselschadeadvocaten, het Verbond van Verzekeraars, de Onderzoeksraad voor de veiligheid, schade-experts, wetenschappers en rechters’. Waar Van de Bunt in zo’n 4 pagina’s enthousiast haar ideale toekomstvisie schetst, doemen voor mij toch nogal wat vragen op. Waarop berust de keuze voor de samenstelling van het team van deskundigen? Behoren bijvoorbeeld rechters daarin wel plaats te nemen? Wie betaalt die deskundigen? Hoeveel tijd gaat er gemoeid met het bereiken van een ‘onderhandelingsresultaat’ tussen deskundigen? Hoe verhoudt zich deze belangrijke rol van een divers samengesteld team met de volgens Van de Bunt bestaande verantwoordelijkheid van de Staat voor adequate schadeafwikkeling bij rampen? Die vragen – en nog belangrijker: de beantwoording daarvan – ontbreken in de dissertatie, waardoor de in hoofdstuk 11 ontvouwd toekomstvisie aan overtuigingskracht inboet. Dat is jammer.

7. Afdronk

In antwoord op de vraag die ik in de inleiding al formuleerde zou ik menen dat Van de Bunt met haar proefschrift zeker waarde heeft toegevoegd aan het onderzoeksveld van 'ramp en recht'. De analyse van achtergrond, aard en werking van een rampenfonds is verhelderend, nuttig en bepaald ook actueel, ge-

tuige het direct al gelegde verband met het dossier van de aardbevingschade in Groningen. De eerlijkheid gebiedt mij wel te zeggen dat ik denk dat er nog meer uit dit onderzoek had kunnen worden gehaald. Diverse toch geenszins irrelevante vragen – ik heb er een paar hiervoor genoemd – krijgen onvoldoende aan-

dacht, waardoor de dissertatie enkele onnodige rafelranden vertoont.

Jacques Sluysmans¹
Nijmegen, mei 2017

-
1. Prof. mr. J.A.M.A. Sluysmans is advocaat bij Van der Feltz in Den Haag, bijzonder hoogleraar Onteigeningsrecht aan de Radboud Universiteit Nijmegen en vaste recensent van dit tijdschrift.

C.G. Dijkstra, *Cumulatie van belastingen. Een onderzoek naar de samenloop van de heffing van inkomstenbelasting, schenk- en erfbelasting (en overdrachtsbelasting)*

*Diss. Nijmegen, promotor
prof. mr. G.T.K. Meussen,
Fiscaal Wetenschappelijke
Reeks, deel 26, Den Haag:
Sdu Uitgevers 2016, 329 p.,
ISBN 978-90-12-39803-9.*

1. Inleiding

Op verzoek van de redactie bespreek ik het proefschrift *Cumulatie van belastingen* dat op 6 juli 2016 door mr. C.G. Dijkstra werd verdedigd in de Aula van de Radboud Universiteit. Aangezien mij een ruime termijn is gegund, ben ik niet de eerste die het onderzoek bespreekt. Eerdere recensies van het werk laten uiteenlopende geluiden horen. Enerzijds wordt de dissertatie een 'must have' genoemd voor de estate planner die 'op de verschillende fiscale borden simultaan moet kunnen schaken'.¹ Anderzijds is de inhoud van het proefschrift van ferme tegenspraak voorzien² en zelfs midscheeps aangevallen.³ Dergelijke tegenstellingen doen zich in het fiscaal-academische debat zelden voor. Om die reden zal ik – na een beschouwing van het boek – nadrukkelijk stilstaan bij de waardering voor het proefschrift.

2. Doelstelling, methode en opbouw van het onderzoek

Het onderwerp van studie heeft betrekking op de onvermijdelijke opeenstapeling van belastingen – ook wel: cumulatie of samenloop – die ontstaat binnen een belastingstelsel⁴

dat is opgetrokken uit verschillende belastingwetten. Aangezien deze belastingwetten voor belastingheffing telkens aanknopen bij (iets) andere, maar soms vergelijkbare aangrijpingspunten, kan één (rechts)feit gemakkelijk meer dan één keer belastingheffing oproepen. In die gevallen kan cumulatie optreden,⁵ maar dat hoeft niet het geval te zijn.⁶ Wat onder 'cumulatie' wordt verstaan, is sterk afhankelijk van de gekozen definitie. Op de verschillende definities in het onderzoek van Dijkstra kom ik verderop nog terug.

Doel van het onderzoek is het beantwoorden van de vraag 'of en op welke wijze' cumulatie van belastingen plaatsvindt (p. 23). Tevens wordt onderzocht 'in hoeverre deze cumulatie van belastingen gerechtvaardigd is', dan wel door de wetgever 'ongedaan zou moeten worden gemaakt' en 'de wijze waarop dit zou moeten geschieden'. Daarbij wordt tevens 'de Europese en internationale dynamiek van cumulatie' onderzocht (p. 23).

Het moge duidelijk zijn dat deze onderzoeksdoelstelling zeer breed is. Om die reden wordt het onderzoek ingeperkt tot de cumulatie van

directe belastingen bij natuurlijke personen. Hierbij wordt als werkdefinitie van 'cumulatie' de volgende omschrijving gegeven: 'de situatie dat een heffingsobject bij hetzelfde subject meerdere malen in de belastingheffing, als zijnde een draagkrachtheffing, wordt betrokken' (p. 23).

Het onderzoek is daarmee feitelijk beperkt tot de samenloop van de heffing op grond van de Wet inkomstenbelasting 2001 (Wet IB 2001) enerzijds en de heffing van schenken en erfbelasting op basis van de Successiewet 1956 (SW 1956) anderzijds. Opvallend is dat aan (de voorkoming van) cumulatie *binnen* een draagkrachtheffing geen enkele aandacht wordt besteed.⁷ Zonder dat in eerste instantie duidelijk wordt waarom – van een draagkrachtheffing is immers geen sprake⁸ – voegt Dijkstra de overdrachtsbelasting toe aan zijn cumulatieonderzoek. Later merkt hij op dat deze heffing 'onderdeel van het hele pallet [sic] van heffingen bij natuurlijke personen' is (p. 35). De praktijkfiscalist zal de uitbreiding met de overdrachtsbelasting ongetwijfeld kunnen waarderen, al voegt de 'stiefmoederlijke' behan-